

# Mahdollisuudet Suomelle

Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen,  
Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi,  
Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2023:4

[vn.fi](http://vn.fi)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Mahdollisuudet Suomelle

## Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen,  
Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi,  
Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen,  
Henrik Haapajärvi

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvosto  
Valtioneuvoston kanslia  
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-831-4  
ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

## Mahdollisuudet Suomelle Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen

### Valtioneuvoston julkaisu 2023:4

**Julkaisija**

Valtioneuvosto

**Tekijä/t**

Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi

**Kieli**

suomi

**Sivumäärä**

40

**Tiivistelmä**

Mahdollisuudet Suomelle on ministeriöiden kansliapäälliköiden yhteinen virkamiesnäkemys avainkysymyksistä kahdelle seuraavalle hallituskaudelle. Asiakirjassa on tunnistettu keskeisiä haasteita sekä niihin liittyviä ratkaisujen suuntia. Kansliapäälliköiden näkemyksen mukaisesti tulevan kahden vaalikauden hallituksilla on edessään seuraavat viisi toisiinsa kytkeytyvää haastetta, jotka edellyttävät päätöksiä: (1) vihreässä siirtymässä on edettävä nopeasti, (2) julkista taloutta on tasapainotettava merkittävästi ja (3) molemmat näistä on tehtävä oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisuutta edistäen, (4) talouskasvun edellytyksiä on vahvistettava ja (5) Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys vaativat lisätoimia. Asiakirjan keskeisin talouspoliittinen sanoma on se, että talouskasvun edellytyksiä parantavat uudistukset käynnistetään nopeasti, sillä vaikutukset ovat viiveisiä. Samalla aloitetaan julkisen talouden tasapainottaminen. Julkisen talouden tasapainoa tulee tavoitella kahden vaalikauden aikana. Talouskasvua ei tavoitella hinnalla millä hyvänsä, vaan sen sijaan panostetaan vihreään siirtymään. Asiakirjassa esitetään 15 pääviestiä ja niihin liittyviä ratkaisujen suuntia, jotka tarjoavat eväitä vaalikeskusteluihin ja hallitusneuvottelujen pohjaksi. Viestien aihealueet ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia ja näin vaativat samanaikaista panostusta tulevilla kahdella vaalikaudella.

**Asiasanat**

ennakointi, hallitusohjelmat, tulevaisuus, valtioneuvosto, strateginen johtaminen

**ISBN PDF**

978-952-383-831-4

**ISSN PDF**

2490-0966

**Julkaisun osoite**<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-831-4>

## Möjligheter för Finland Kanslichefernas synpunkter inför regeringsskiftet

---

### Statsrådets publikationer 2023:4

<b>Utgivare</b>	Statsrådet		
<b>Författare</b>	Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehtikainen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	40

---

### Referat

”Möjligheter för Finland” är ministeriernas kanslichefers gemensamma tjänstemannasyn på nyckelfrågor under de två kommande regeringsperioderna. I handlingen identifieras de mest centrala utmaningarna och föreslås riktlinjer för möjliga lösningar. Kanslicheferna anser att regeringen under de kommande två valperioderna står inför fem utmaningar, som alla är kopplade till varandra, och som kräver beslut: 1) den gröna omställningen måste ske snabbt, 2) de offentliga finanserna måste balanseras betydligt, 3) båda dessa måste genomföras rättvist och så att jämlikheten främjas, 4) förutsättningarna för tillväxt måste stärkas och 5) Finlands säkerhet och resiliens kräver vidare åtgärder. Det centrala finanspolitiska budskapet är att reformerna för att stärka förutsättningarna för tillväxt måste sättas igång snabbt eftersom effekterna syns med fördröjning. Samtidigt ska de offentliga finanserna balanseras. Balans i de offentliga finansernas bör eftersträvas under de kommande två valperioderna. Tillväxten ska inte eftersträvas till vilket pris som helst utan fokus ska ligga på den gröna omställningen. I handlingen presenteras 15 huvudbudskap och riktlinjer i anslutning till dem. Dessa ska utgöra ett underlag för valdebatter och regeringsförhandlingar. Dessa teman är alla kraftigt beroende av varandra och kräver därför simultana satsningar under de kommande valperioderna.

**Nyckelord** framsyn, regeringsprogram, framtiden, statsrådet, strategisk ledning

---

**ISBN PDF** 978-952-383-831-4 **ISSN PDF** 2490-0966

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-831-4>

---

## Opportunities for Finland Messages from the Permanent Secretaries to support the change of government

---

### Publications of the Finnish Government 2023:4

<b>Publisher</b>	Finnish Government		
<b>Author(s)</b>	Juhani Damski, Jaana Husu-Kallio, Minna Kivimäki, Timo Lankinen, Anita Lehtikoinen, Raimo Luoma, Juha Majanen, Veli-Mikko Niemi, Kirsi Pimiä, Esa Pulkkinen, Jukka Salovaara, Pekka Timonen, Henrik Haapajarvi		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	40

---

### Abstract

Opportunities for Finland is a joint outlook of the Permanent Secretaries of the ministries on the key questions for the next two government terms. The document identifies the key challenges and reflects on possible directions for solutions. In the Permanent Secretaries' view, the governments in the next two parliamentary terms will face the following five interlinked challenges that will require decisions: (1) rapid progress must be made on the green transition, (2) general government finances must be balanced considerably, and (3) both of these must be achieved in a fair and egalitarian manner, (4) the conditions for economic growth must be strengthened, and (5) further measures must be taken to improve Finland's security and resilience to crisis. With respect to economic policy, the key message of the document is that reforms aiming to improve the conditions for economic growth should be implemented quickly, as their effects take time to materialise. At the same time, the next government should begin working to balance general government finances. Efforts should be made to achieve a balance in general government finances over the next two parliamentary terms. Economic growth should not be sought at all costs; instead, investments should be made in the green transition. The document presents 15 main messages and possible directions for solutions to provide a basis for election discussions and government formation talks. The themes of the messages are closely intertwined and will therefore require simultaneous attention over the next two government terms.

**Keywords** foresight, government programmes, future, Government, strategic leadership

---

**ISBN PDF** 978-952-383-831-4 **ISSN PDF** 2490-0966

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-831-4>

---

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	7
<b>1 Johdanto</b> .....	12
1.1 Haasteet ja ratkaisut kytkeytyvät toisiinsa monin tavoin .....	14
1.2 Yleisiä edellytyksiä .....	15
<b>2 Talouskasvun edellytykset</b> .....	17
2.1 Tuottavuuden kasvu.....	18
2.2 Työvoiman saatavuus.....	22
<b>3 Vihreän siirtymän ratkaisut ilmasto- ja kasvupolitiikan keskiössä</b> .....	25
3.1 Hyödynnetään monipuolisesti kustannustehokkaimpia ohjauskeinoja.....	27
3.2 Investoinnit ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin pääsemiseksi, luontokadon pysäyttämiseksi sekä vihreän siirtymän vauhdittamiseksi .....	27
3.3 Panostaminen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä osaamiseen..	28
3.4 Kiertotalous vihreän siirtymän ytimessä .....	28
<b>4 Yhdenvertaisuuden ja demokratian vahvistaminen</b> .....	30
4.1 Vakaa demokratia vahvistaa kriisinkestävyyttä .....	31
4.2 Eriarvoistumista tulee ennaltaehkäistä.....	31
4.3 Etuuksien ja palveluiden kannustava kohdennus niitä tarvitseville.....	32
<b>5 Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys</b> .....	33
5.1 Suomi aktiivisena kansainvälisenä toimijana .....	33
5.2 Kriisinkestävyydestä ja puolustuksesta on huolehdittava.....	34
5.3 Sisäinen turvallisuus ja hyvinvoiva luottamusyhteiskunta luovat perustan kriisinkestävyydelle.....	35
<b>6 Julkisen talouden tasapainottaminen</b> .....	36
6.1 Tulojen lisääminen ja kasvupolitiikka .....	37
6.2 Kustannusten karsiminen .....	38

## TIIVISTELMÄ

Suomi on monin tavoin onnistunut yhteiskunta. Myöätäuiltä ovat tuoneet paitsi tehty työ ja onnistuneet valinnat myös suotuisa toimintaympäristö. Nyt rakennetaan seuraavan vuosikymmenen Suomea. Haasteita, mahdollisuuksia ja vaikeita valintoja riittää. Tämä raportti summaa ministeriöiden kansliapäälliköiden yhteistä näkemystä strategisesta tilannekuvasta ja erityisesti suositeltavista ratkaisujen suunnista. Aikajänne suosituksille on kaksi seuraavaa vaalikautta, vuoteen 2031 asti.

Tulevan kahden vaalikauden hallituksilla on edessään seuraavat viisi toisiinsa kytkeytyvää haastetta, jotka edellyttävät päätöksiä:

1. Vihreässä siirtymässä on edettävä nopeasti.
2. Julkista taloutta on tasapainotettava merkittävästi.
3. Molemmat näistä on tehtävä oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisuutta edistäen.
4. Talouskasvun edellytyksiä on vahvistettava.
5. Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys vaativat lisätoimia.

Edellä kuvatut viisi näkökulmaa muodostavat raportin rungon. Olennaista on, että kaikkia on tarpeen edistää yhtäaikaaisesti ja pitkäjänteisesti.

Seuraavan kahden vaalikauden osalta suositamme, että talouskasvun edellytyksiä parantavat uudistukset käynnistetään nopeasti, sillä vaikutukset ovat viiveisiä. Samalla tulisi aloittaa julkisen talouden tasapainottaminen. Julkisen talouden tasapainoa tavoiteltaisiin kahden vaalikauden aikana.

Julkista taloutta on vaikea tasapainottaa ilman talouskasvun vetoapua. Talouskasvussa olemme viime vuosina jääneet jälkeen muista Pohjoismaista. Kasvua vauhdittavat toimet voivat helpottaa tilannetta varsinkin 2020-luvun loppua lähestyttäessä. Vahvakaan talouskasvu ei kuitenkaan poista julkisen talouden tasapainottamisen tarvetta.



Taloukasvua ei kannata tavoitella lyhytnäköisesti hinnalla millä hyvänsä, sillä ilmastonmuutos ja luontokato ovat ihmiskunnan suurimpia haasteita. Vihreän siirtymän vaatimat mittavat investoinnit rahoitetaan pääosin yksityisellä pääomalla, mutta julkisin toimin voidaan ohjata ja kannustaa investointeja sekä vahvistaa inhimillistä pääomaa.

Sopeuduttaessa edessä oleviin muutoksiin on pidettävä huoli, ettei heikommassa asemassa olevien tilanne heikkenisi. Esimerkiksi meidän on ratkaistava, miten vauhditamme vihreän siirtymän investointeja julkisen talouden kannalta kestävästi siten, että yhdenvertaisuus samalla vahvistuisi.

Taustalla on myös globaalin toimintaympäristön muutos, jossa monenkeskinen yhteistyö on aiempaa vaikeampaa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan muutti turvallisuusympäristön perusteellisesti ja pitkäkestoisesti, mikä vaatii jatkossakin turvallisuuden ja kriisinsietokyvyn vahvistamista.

Tarvittavien toimien mittakaavan vuoksi seuraavien hallitusten on suositeltavaa kirkaistaa keskeisimmät tavoitteensa ja päämääränsä sekä viestiä näistä johdonmukaisesti ja selkeästi. Mitattavia päätavoitteita asettamalla voidaan varmistaa, että ne pysyvät päätöksenteon ja politiikkavalmistelun keskiössä.

Suomessa tarvitaan myös yhteiskunnallista arvokeskustelua suunnasta, jota tavoittelemme. Esimerkiksi maahanmuutto, jos se toteutuu suosittamassamme mittaluokassa, muuttaa suomalaista yhteiskuntaa.

Erikseen on syytä painottaa, että monien asioiden osalta on jo aiemmillä vaalikausilla asetettu tavoitteita ja laadittu ohjelmia sekä suunnitelmia. Siksi raportin useat suositukset koskevatkin pitkäjänteistä asetetuista tavoitteista kiinni pitämistä. Valtioneuvoston voimavaroja on tärkeää suunnata jo olemassa olevien tavoitteiden saavuttamiseen ennemmin kuin uusien tavoitteiden muotoiluun.

Seuraavassa ovat keskeisimmät esityksemme ratkaisujen suunniksi:

1. Vaikeassakin julkisen talouden tilanteessa on kriittistä vahvistaa taloukasvun edellytyksiä ja edistää vihreää siirtymää. Julkinen sektori toimii vihreässä siirtymässä erityisesti mahdollistajana ja vähemmässä määrin rahoittajana.
2. Tavoitteesta kasvattaa tutkimus- ja kehittämismenojen osuus 4 %:iin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä pidetään kiinni.

3. Suomessa on syytä tavoitella kansainvälisesti vertaillen korkeaa osaamis-, koulutus- ja sivistystasoa. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuudelle vuonna 2040 asetetaan tavoitetaso. 70 %:n tasolla olisi mahdollisuus siirtyä OECD-maiden häntäpäätä lähelle kärkeä.
4. Digitaalisen siirtymän edellytystekijöitä vahvistetaan edelleen. Perinteisen fyysisen infrastruktuurin rinnalla talouskasvun edellytysten rakentajana on aiempaa enemmän digitaalinen, niin sanottu pehmeä infrastruktuuri, esimerkiksi digitaalinen identiteetti ja reaaliaikatalouden ratkaisut.
5. Tavoitellaan johdonmukaisesti 80 %:n työllisyysastetta pitkällä aikavälillä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää lukuisia yhdensuuntaisia ja myös vaikeita toimia. Keinovalikoimassa tulee painottaa julkista taloutta vahvistavia vaihtoehtoja. Työvoiman saatavuus on keskeinen talouskasvun pullonkaula jo nyt. Väestöennusteen perusteella työvoima alkaa vähentyä samalla, kun sote-palveluiden työvoimatarve kasvaa.
6. Työperäisen maahanmuuton määrä pyritään kaksinkertaistamaan nykyisestä.<sup>1</sup> Tavoite on vaativa. Keskeiset tarvittavat toimet liittyvät osajien houkutteluun sekä rekrytoinnin, rakenteiden ja palveluiden vahvistamiseen eivätkä niinkään organisaatiouudistuksiin. Tavoitteessa onnistumiseksi tarvitaan myös yhteiskunnassa käytävää arvokeskustelua.  
  
Jos työllisyysastetta ja työperäistä maahanmuuttoa ei onnistuta merkittävästi lisäämään, voimistuvat julkiseen talouteen kohdistuvat paineet entisestään.
7. Ilmastolain hiilineutraaliustavoitteesta vuoteen 2035 mennessä sekä luonnon monimuotoisuustavoitteista on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni. Ilmastopäästöjen vähentämisessä kustannustehokkaita ohjaukeinoja ovat tuotannon päästöt ja hinnoittelevat välineet, kuten päästökauppa ja verot sekä lainsäädäntö. Vihreä siirtymä edellyttää, että kiertotaloudesta tulee talouden valtavirtaa. Kestävästä,

---

<sup>1</sup> Tavoite on asetettu julkaisussa Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035 (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-666-2>

resurssiviisaista valinnoista tulisi saada houkuttelevia, helppoja ja taloudellisesti kannattavia. Vihreän siirtymän ja julkisen talouden tasapainottamisen vaikutukset eriarvoistumiskehitykseen tulee arvioida osana päätöksentekoa. Näin varmistetaan, että valittu politiikka koetaan oikeudenmukaiseksi ja suunta voidaan säilyttää vaalikausien vaihtuessa.

8. Vihreässä siirtymässä julkisen vallan ensisijainen tehtävä on kannustaa ja edistää yksityisten investointien ohjautumista kustannustehokkain ja johdonmukaisin keinoin. Vihreään siirtymään tarvittavat investoinnit ovat globaalisti historiallisen nopeita ja suuria, mikä on mahdollisuus suomalaisille yrityksille. Suomessa investointitarpeeksi on arvioitu 3–8 miljardia euroa vuodessa seuraavien 30 vuoden ajan.
9. Korkean työllisyysasteen, kannustavuuden tavoittelun ja julkisen talouden tasapainon tulisi olla keskeisessä roolissa sosiaaliturvajärjestelmää, verotusta ja palvelujärjestelmää koskevissa muutoksissa. Tämä edellyttää myös työ- ja toimintakyvyn tukemista.

Eriarvoistumista tulee ehkäistä vahvistamalla heikommassa asemassa olevien mahdollisuuksia selviytyä vaikeista elämäntilanteista. Ajan-kohtainen kysymys on elinkustannusten nousu ja tilanteen kehitys lähivuosina.

10. Maailmantalouden jakautumisen, protektionismin ja sulkeutumisen riskit ovat kasvaneet. Kansainvälisen vaikuttamisen tarve korostuu. Maailmantalouden avoimuus ja EU:n sisämarkkinoiden toimivuus ovat olennaisia viennin näkökulmasta.
11. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja käynnissä oleva sota vaikuttavat laaja-alaisesti, pitkäkestoisesti ja osin ennakoimattomasti. Tilanteen kehittymistä on tarpeen seurata, jotta tarvittavia päätöksiä voidaan jatkossakin tehdä oikea-aikaisesti ja ennakoivasti. Suurvaltasuhteet ja niihin liittyvät jännitteet tekevät globaalista toimintaympäristöstä epävarman ja sisältävät riskin laajempaan globaaliin konfliktiin. Suomen turvallisuutta ja kriisinkestävyyttä on vahvistettava varautumista ja valmiutta kehittämällä. Sotilaallinen maanpuolustus ja sisäinen turvallisuus vaativat kasvavaa huomiota. Kokonaisturvallisuus ja hyvinvoiva luottamusyhteiskunta luovat perustan kriisinkestävyydelle.

12. Suomen julkishallinto on kansainvälisten vertailujen perusteella arvioitu sangen tehokkaaksi. Keskeistä on kustannusten kasvun hillintä erityisesti sote-palvelujen osalta. Tarvitaan myös investointeja palveluiden ja tuottavuuden parantamiseksi. On tärkeää pitää hyvinvointialueiden talous laskennallisen rahoitusmallin puitteissa.
13. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteentoimivuuden varmistaminen on keskeistä alkavalla vaalikaudella. Sote-uudistuksen myötä valtion aluehallinnon kehittämistä on tarpeen tarkastella. Samalla on arvioitava kuntien tehtäviä ja lukumäärää.
14. Valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekokyvykkyys on kriittistä turvata. Peruslainsäädännöstä huolehtimista ja lainvalmistelutyön lisäresursointia on tarpeen priorisoida.
15. Kaikki edellä mainittu on tehtävä julkisen talouden reunaehdot huomioiden. Julkisen talouden tasapainottaminen on hyvin vaativa ja kunnianhimoinen tavoite, jonka saavuttaminen vaatii lukuisten eri toimien yhdistelmää. Tasapainoa tavoitellaan kahden vaalikauden aikana. Keinovalikoiman painotus ja ajoitus ovat osa poliittista harkintaa.

Alkuvuonna 2023 valmistuvat meno- ja rakennekartoitus sekä verokartoitus ovat tulevan hallituksen käytettävissä. Myös maksujen lisääminen on keinovalikoiman joukossa.

# 1 Johdanto

Suomi vuonna 2023 on monin tavoin onnistunut yhteiskunta. Olemme toistuvasti kärkisijoilla erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa, koskevatpa ne demokratiaa<sup>2</sup>, luottamusta<sup>3</sup> tai vaikkapa onnellisuutta<sup>4</sup>. Yhteiskuntamallina pohjoismainen hyvinvointivaltio on pystynyt toteuttamaan kestävän kehityksen ideaa maailman parhaimmin tuloksin.<sup>5</sup>

Kansakuntana katsomme tulevaisuuteen hyvästä asemasta. Esittämämme ratkaisut tähtäävät siihen, että Suomi olisi menestynyt maa myös vuonna 2031 – kahden seuraavan vaalikauden jälkeen. Toimiva demokratia, luottamus yhteiskuntaan ja onnellisen elämän eväät ovat monien tekijöiden ja pitkäjänteisen työn summa. Keskeistä on vaalia väestön uskoa tulevaisuuteen sekä Suomen että väestön henkilökohtaisen elämän osalta.

Kahden seuraavan vaalikauden aikana hallituksilla on edessään viisi päätöksentekoa vaativaa yhteenkietoutunutta haastetta:

1. Vihreässä siirtymässä on edettävä nopeasti.
2. Julkista taloutta on tasapainotettava merkittävästi.
3. Molemmat näistä on tehtävä oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisuutta edistäen.
4. Talouskasvun edellytyksiä on vahvistettava.
5. Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys vaativat lisätoimia.

---

2 Freedom House (2021). <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

3 Eurostat (2021). [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_PW03](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_PW03)

4 World Happiness Report (2022). <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2022/WHR+22.pdf>

5 <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>

Haluamme korostaa näiden haasteiden mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Julkisen talouden tasapainottaminen pelkällä meno- ja tulospeutuksella on erittäin vaikeaa. Näkemyksemme on, että seuraavalla hallituskaudella on nopeasti käynnistettävä talouskasvun edellytyksiä parantavia uudistuksia. Hedelmät tästä korjataan viiveellä. Vahvaan talouskasvu ei poista julkisen talouden tasapainottamisen tarvetta. Julkisen talouden tasapainottaminen on tarpeen aloittaa alkavalla hallituskaudella, ja tasapainoa tavoiteltaisiin kahden vaalikauden aikana.

Talouskasvua ei kannata tavoitella hinnalla millä hyvänsä, vaan talouden on toimittava maapallon kantokyvyn rajoissa. Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan muutosta kohti ekologistesti kestävästä taloudesta ja kasvusta, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen eikä fossiilisiin polttoaineisiin. Vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta ja hiilineutraalin hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista. Ilmiö on maailmanlaajuinen, ja siihen liittyy valtava investointitarve. Suomella on tässä vahvuuksia. Vihreän siirtymän investoinneista on mahdollista vuolla vientivetoista kasvua.

70 vuotta sitten pohdittiin, onko maallamme malttia vaurastua. Nyt olemme jälleen saman kysymyksen edessä, mutta kasvumallimme on erilainen. 2020- ja 30-luvuilla kasvu syntyy osaamisesta, innovaatioista ja kytkennöistämme globaaliin talouteen<sup>6</sup>. Kasvupolitiikassa julkisen vallan tehtävänä on ennen kaikkea luoda edellytystekijöitä, vaalia investointeja houkuttelevaa ja vakaata ympäristöä sekä kasvattaa kansakunnan inhimillistä pääomaa. Keskeinen viestimme on, että erityisesti vaikeina aikoina on toteutettava uudistuksia ja investointeja, jotka rakentavat tulevaisuutta.

Globalisaatio ei ole kohdellut kaikkia suomalaisia yhtäläisesti, vaan osa on jäänyt syrjään. Samoin käsillä oleva vihreän ja digitaalisen siirtymän kaksoismurros näyttää erilaiselta sen mukaan, millaisesta asemasta sitä tarkastelee. Toinen keskeinen viestimme onkin jatkuvasti pyrkiä kasvattamaan yhdenvertaisuutta ja vähentämään eriarvoisuutta.

Kokonaisuutena Suomessa tarvitaan arvokeskustelua yhteiskuntamme suunnasta ja valitavista linjoista, jotta tarvittavat päätökset koetaan oikeutetuiksi ja voisimme säilyä hyvin toimivana yhteiskuntana. Suomi on maailman turvallisimman maan ja sellaisenaan haluamme pysyä. Ihmistien turvallisuus ja myös turvallisuuden kokemus ovat suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan ydintä. Yhteinen puntarointi vahvistaa luottamusta politiikan tekoon.

---

<sup>6</sup> Suomen on arvioitu olevan yksi globalisaatiosta eniten hyötyneistä maista. Ks. esim. Globalization Report 2018 (2018). [http://www.iberglobal.com/files/2018-2/MT\\_Globalization\\_Report\\_2018.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2018-2/MT_Globalization_Report_2018.pdf)

Taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyysnäkökulmia on päätöksiä tehtäessä tarpeen edistää samanaikaisesti. Suhteissa on myös jännitteitä, minkä vuoksi tarvitaan poliittisia arvovalintoja.

Viides kokoava näkökulma tässä raportissa on Suomen turvallisuus. Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 on heikentänyt merkittävästi Suomen ja kansainvälistä turvallisuutta. Sääntöihin perustuva yhteistyö kansainvälisessä järjestelmässä on vaikeutunut. Epävarma ja epävakaa toiminta- ja turvallisuusympäristö korostaa tarvetta kohentaa riskienhallintaa, turvallisuutta ja kriisinsietokykyä. Myös kansainvälisen vaikuttamisen tarve korostuu.

Tämä raportti tiivistää valtion ylimmän virkamiesjohdon yhteisen strategisen näkemyksen 2020-luvun yhteiskuntapolitiikan painopisteistä. Monen asian osalta jatkuvuus on tärkeää, koska valmistelua ja politiikkatoimia on jo käynnissä. Näitä toimia ei luetella yksityiskohtaisesti, ja muutoinkin moni toimenpiteistä vaativa asia jää mainitsematta. Raportti hyödyntää syksyllä 2022 julkaistua tulevaisuuskatsausta<sup>7</sup>, johon sisältyy laaja ministeriökohtainen tarkastelu. Raportti on valmisteltu ministeriöiden yhteistyössä ilmiölähtöisellä otteella.

## 1.1 Haasteet ja ratkaisut kytkeytyvät toisiinsa monin tavoin

Johdannossa kuvatut haasteet ja niiden ratkaisut sisältävät lukuisia keskinäiskytkentöjä. Asiat vaikuttavat toisiinsa suoraan tai epäsuorasti sekä kielteisesti tai myönteisesti. Julkisen hallinnon keskeinen piirre on erilaisten päämäärien, tavoitteiden ja veloitteiden runsaus. Mahdollisia vaikutusten arvioinnin näkökulmia on kymmeniä. Näistä ehdotamme painotettavaksi seuraavia: talouskasvun edellytykset, vihreä siirtymä, eriarvoisuuden vähentäminen, turvallisuus ja julkinen talous.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että valmisteltavan politiikan tulee mahdollisuuksien mukaan vaikuttaa myönteisesti talouskasvun edellytyksiin ja julkiseen talouteen, edistää vihreää siirtymää ja vähentää tai ei ainakaan lisätä eriarvoisuutta. Kokonaisuuden tasolla on tunnistettu tarve vahvistaa taloudellisen näkökulman rinnalla ekologisen ja sosiaalisen kestävyysnäkökulmia. Näiden rinnalla on turvallisuus, joka on edellytys vakaalle ja hyvin toimivalle yhteiskunnalle.

---

<sup>7</sup> Tulevaisuuskatsaus (2022). <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/>

Taloukasvun ja vihreän siirtymän välisessä suhteessa keskeistä on, että erityisen voimakasta kasvua tarvitaan vihreän siirtymän mukaisessa toiminnassa ja kestävämmän toiminnan puolestaan on selvästi vähennyttävä tulevana vuosina. Julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäävien ja vihreää siirtymää vauhdittavien toimien ei tulisi lisätä eriarvoisuutta. Vihreän siirtymän edistäminen ja julkisen talouden kestävyys turvaaminen puolestaan ovat tärkeitä tekijöitä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden takaamiseksi.

Vaikutusten arviointi valmisteltavan asian päätavoitteen tai -näkökulman lisäksi myös muista näkökulmista on työläämpää kuin suoraviivaisempi ja hallinnonrajoihin pitäytyvä lähestyminen. Seuraavien hallitusten on tarpeen priorisoida hallitusohjelmaan sisällytettäviä hankkeita ja kirjauksia.

Olisi suositeltavaa, että hallitusohjelmissa nimettäisiin muutama hallituksen päänäkökulma tai päätavoite. Tällöin virkavalmistelussa voitaisiin systemaattisesti peilata kulloistakin asiaa hallituksen asettamiin päätavoitteisiin. Menettely kirkastaisi politiikka-valmistelun fokusta lukuisten tavoitteiden, linjausten ja huomioon otettavien näkökulmien ristipaineessa.

## 1.2 Yleisiä edellytyksiä

EU on Suomen keskeisin viiteryhmä ja vaikuttamiskanava. Suomen EU-ennakko-vaikuttamista tulee entisestään vahvistaa osana EU-politiikkaa. Suomen vaikuttava toiminta unionissa edellyttää prioriteetteihin keskittyvää, jatkuvaa ja systemaattista otetta. Käynnistyvällä hallituskaudella tulee keskeisesti vaikuttaa muun muassa Eurooppa-neuvoston hyväksymään EU:n viisivuotisstrategiaan ja uuden komission painopisteisiin. Osana vaikuttamistyötä tulee edistää suomalaisten EU-rekrytointeja, jotta edessä oleva suomalaisvirkamiesten vähenevä määrä instituutioissa ei heikennä Suomen vaikuttavuutta EU:n eri toimielimissä ja vähennä unionin hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa.

Lainsäädäntötyön edellytyksiin on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekokyvyn varmistamiseksi lainvalmistelutyöhön on varattava lisää resursseja.

Sääntelyintensiivisessä toimintaympäristössä on tärkeää löytää tasapaino resurssien käytössä hallituksen linjaamien uudistusten valmistelun ja voimassa olevan sääntelyn ajantasaisuudesta ja toimivuudesta huolehtimisen välillä. Toimiva ja tarkoituksenmukainen yhteiskunnan peruslainsäädäntö on osa yhteiskunnan perusrakennetta, joka luo vakaan pohjan kaikelle toiminnalle. Peruslainsäädännön selkeydestä ja ajantasaisuudesta huolehtimista on tarpeen priorisoida kuluvalle vuosikymmenellä. Kaikkien ministeriöiden tulisi



kyetä omilla hallinnonaloillaan toteuttamaan määräaikaisarviointeja ja valmistelemaan lainsäädännön tarpeelliset muutokset. Nyt tämä työ jää suurelta osin tekemättä, sillä resurssit kuluvat yksittäisiin valmisteluhankkeisiin. Olisi suositeltavaa, että valtioneuvosto muodostaisi yhteisen näkemyksen lainvalmistelun keskeisistä kehittämislinjoista ja sitoutuisi sen toimeenpanoon sekä säädösvalmistelun riittävään resursointiin.

## 2 Talouskasvun edellytykset

Suomen talouskasvu on ollut jo 15 vuoden ajan vaisua (kuvio 1). Keskipitkän aikavälin ennusteen perusteella voidaan olettaa keskimäärin noin 1,5 %:n talouskasvua. Keskeisiä talouskasvun lähteitä pitkällä aikajänteellä ovat tuottavuus sekä riittävä ja osaava työvoima. Avoin maailmantalous ja toimivat EU:n sisämarkkinat ovat keskeisiä Suomen ulkoisen toimintaympäristön kysymyksiä. Katsottaessa maan rajojen sisäpuolelle osaamisen heikkeneminen ja koulutustason jääminen jälkeen verrokkimaista hidastavat talouden uudistumista ja tuottavuuskasvua sekä pahentavat rakenteellista työttömyyttä. Vaimea talouskasvu rasittaa julkista taloutta ja lisää paineita verojen korottamiseen, palveluiden leikkaamiseen tai merkittävään julkiseen velkaantumiseen. Suomen on mahdollista kunnianhimoisesti tavoitella tasaista, 2–3 %:n talouskasvua. Tämän saavuttaminen vaatii merkittäviä uudistuksia.

Väestörakenteen muutoksen vuoksi erityinen haaste on työvoiman saatavuus, joka on merkittävä yritysten kasvun pullonkaula (muuta ovat TKI-toiminnan keskittyminen ja liian vähäinen kansainvälistymisaste). Jo nyt useissa ammattiryhmissä on merkittävää pulaa työntekijöistä. Lisäksi julkisen sektorin työntekijöistä reilu kolmannes on eläköitymässä vuoteen 2030 mennessä<sup>8</sup>.

Toimenpiteiden vaikutukset syntyvät pääosin viiveisesti. Tässä esitetyt toimet kytkeytyvät toisiinsa: esimerkiksi TKI-investoinnit edellyttävät osaavaa työvoimaa, jota saadaan koulutusjärjestelmästä ja myös työperäisen maahanmuuton kautta.

---

8 Ks. esim. <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/joka-kolmas-kunnan-ja-valtion-tyontekija-elakkeelle-seuraavan-kymmenen-vuoden-aikana/>

**Kuvio 1.** Suomen BKT:n muutos, 10 vuoden rullaava keskiarvo. Lähde: Tilastokeskus & Hjerpe, R. (1988) Suomen talous 1860–1985: Kasvu ja rakennemuutos, Kansantalouden tilinpito.



## 2.1 Tuottavuuden kasvu

Tuottavuutta kasvattavia investointeja tarvitaan tilanteessa, jossa julkista taloutta on samanaikaisesti tasapainotettava. On tarpeen mahdollisuuksien mukaan hyödyntää julkiselle rahoitukselle vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja.

### 1. Tavoitteesta kasvattaa tutkimus- ja kehittämismenojen osuus 4 %:iin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä pidetään kiinni.

Suomessa T&K-intensiteetti oli korkeimmillaan 3,7 % BKT:stä vuosina 2009–2010. Tämän jälkeen olemme jääneet jälkeen maailman kärjen tasosta (2021 noin 3 % BKT:stä). Vaativan tavoitteen saavuttaminen edellyttää merkittävää lisäystä julkisiin T&K-panostuksiin (noin kolmannes T&K-panostuksista) sekä tehokkaampia kannusteita yksityisten T&K-investointien lisäämiseksi. Samalla T&K-järjestelmää on tarpeen edelleen kehittää tavoitetta tukevaksi.

TKI-toiminnassa ja sen suuntaamisessa ennakoidaan, tunnistetaan ja kiinnittäydään globaaleihin haasteisiin ja niiden avaamiin mahdollisuuksiin. Suomen on määrätietoisesti pyrittävä johtavaksi kestäväen tulevaisuuden tekijäksi kehittämällä systeemitason suunnittelu-, kehitys-, tutkimus- ja liiketoimintaosaamista keskeisillä teknologia- ja osaamisalueilla, esimerkiksi energia- ja ympäristöteknologiassa.<sup>9</sup>

## **2. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuudelle päätetään tavoite vuodelle 2040.**

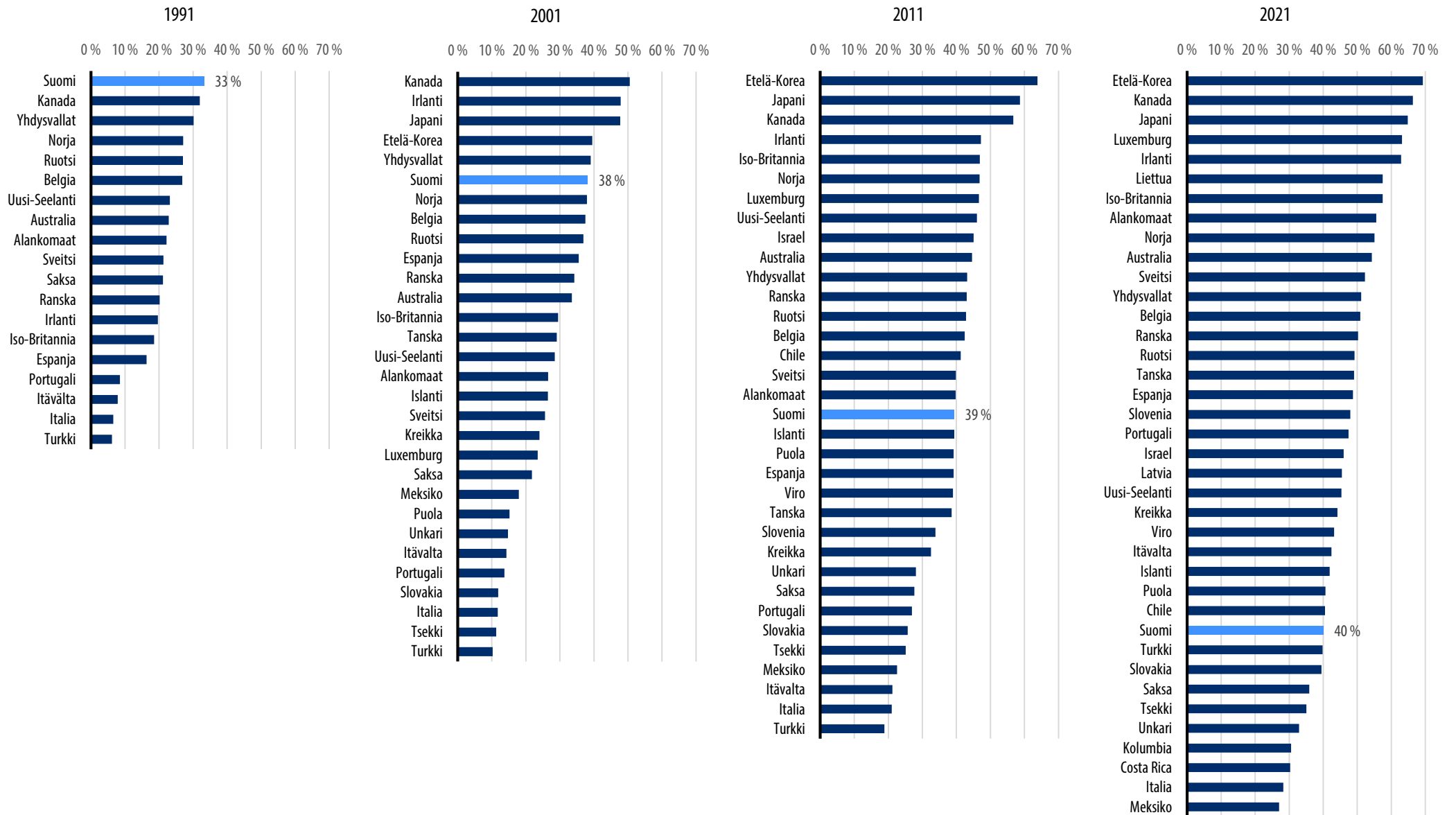
Suomessa on syytä tavoitella kansainvälisesti vertaillen korkeaa osaamis-, koulutus- ja sivistystasoa.<sup>10</sup> Suomi on jäänyt selvästi jälkeen OECD-maiden kärkijoukosta korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuudessa (kuvio 2). Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden työllisyysaste on toisen asteen ja perusasteen varassa olevia selkeästi parempi. Seuraavan vaalikauden aikana tehdään ratkaisut, jotka vaikuttavat 2040-luvun koulutusrakenteeseen. 70 %:n korkeakoulutusasteella olisi mahdollisuus päästä lähelle nykyistä OECD-maiden kärkeä. Tämä edellyttää pitkäjänteistä ohjelmaa.

---

9 Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-516-0>

10 Sivistyskatsaus 2030 avaa ilmiötä laajemmin. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-744-4>

**Kuvio 2.** Korkeakoulutettujen prosenttiosuus 25–34-vuotiaista, OECD-maiden vertailu. Lähde: OECD, Education at a Glance.



Koulutustason parantamista tuetaan vahvistamalla koulutusjatkumoa varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Jatkuva oppiminen painottuu täsmäkoulutukseen, ja aikuisten tutkintokoulutus suunnataan koulutustasoa nostavaan koulutukseen.

### 3. Digitaalisen siirtymän edellytystekijöitä vahvistetaan edelleen.

Datatalous kasvaa EU:ssa muita toimialoja nopeammin.<sup>11</sup> Digitaaliset ratkaisut ovat keskeisiä vihreässä siirtymässä ja kiertotaloudessa. Uuden arvonluonnin ratkaisut tarjoavat siten kasvumahdollisuuksia suomalaisille toimijoille EU:n digitaalisilla sisämarkkinoilla ja globaalisti. Kokonaisuutena digitalisaatio on keskeinen tekijä työn tuottavuuden lisäämisessä, ja datatalous sisältää mahdollisuuksia kaikille toimialoille. Digitalisaatio ja automatisaatio ovat keskeisiä keinoja vähentää työvoiman saatavuushaasteista koituvia haittoja.

Tulevaisuuden yhteiskunnan digitalisaation ja datatalouden menestystekijät ovat

- digitaalisesti osaava väestö ja työvoima,
- kestävä digitaalinen infrastruktuuri,
- yritysten arvonluonnin ja tuottavuuden lisääminen digitalisaatiolla ja
- toimivat digitaaliset julkiset palvelut<sup>12</sup> (ks. myös luku 6).

Tieto- ja kyberturvallisuus ovat edellytyksiä digitalisaation toteutumiselle. Digitaalisen kompassin toimeenpanosuunnitelma ja investoinnit sen toteuttamiseksi vahvistavat osaltaan kasvun edellytyksiä.

Perinteisen fyysisen infrastruktuurin rinnalla talouskasvun edellytysten rakentajana on aiempaa enemmän digitaalinen, niin sanottu pehmeä infrastruktuuri, esimerkiksi digitaalinen identiteetti ja reaaliaikatalouden ratkaisut. Tarvittavien investointien rahoittamiseksi on kriittistä hyödyntää EU:n rahoitusvälineitä täysimääräisesti. Julkisen hallinnon rooli datan avaajana, hyödyntäjänä sekä digitaalisten ratkaisujen ja alustatalouden mahdollistajana on keskeinen. Suomessa vakiinnutetaan digitalisaatiokehityksen johtamismalli, johon kuuluu pysyvä, poikkihallinnollinen digitoimisto sekä digitalisaatiota ja datataloutta edistävä ministerityöryhmä.

<sup>11</sup> EU:n datamarkkinakatsaus (2020). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-data-market-study-update>

<sup>12</sup> Suomen digitaalinen kompassi (2022). [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/VNS\\_10+2022.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/VNS_10+2022.pdf)

## 2.2 Työvoiman saatavuus

Suomen väestörakenne on 2020-luvulla tilanteessa, jossa työvoiman saatavuus on aiempaakin suurempi yhteiskuntapoliittinen haaste.

### *Taustoitus*

Seuraavassa on tiivistetysti kuvattu työvoiman saatavuuden näkymiä nykyhetkestä vuoteen 2035 asti. Neljä asiaa ovat keskeisiä:

- Ikääntyminen kasvattaa sote-palveluiden työvoiman tarvetta.
- Työvoiman saatavuus toimii talouskasvun rajoittimena.
- Ilman merkittäviä politiikkatoimia työvoima vähenee nykyisestä.
- Työperäisellä maahanmuutolla voidaan yrittää kattaa työvoiman tarvetta.

Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella 85 vuotta täyttäneiden määrä lähes kaksinkertaistuu nykyisestä vuoteen 2035 mennessä. Tämä lisää sote-palveluiden tarvetta ja siten myös niiden parissa työskentelevien määrää. Määrä riippuu monista tekijöistä mutta voi asettua 30 000–70 000 lisätyöntekijän tarpeen haarukkaan.<sup>13</sup> Ilman selkeää palvelujen leikkausta on hyvin vaikea kuvitella näkymää, jossa työntekijöiden tarve ei kasvaisi. Palvelutarpeen kasvua voidaan hidastaa panostamalla ikääntyvien toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen.

Työn tuottavuuden kasvu ja siten talouskasvu on jo pitkään ollut vaikeaa, eikä näköpiirissä ole merkittävää tuottavuusloikkaa. Myös työvoiman saatavuusongelmat ovat talouskasvun rajoitteena. Tulevaisuudessa tämä tarjontarajoite tiukkenee huomattavasti työikäisen väestön vähentyessä. Samalla sote-palveluiden kasvava tarve vie entistä suuremman osan yhä niukemmasta työvoimapotentialista.

---

13 Tuoreessa arvioissa on oletettu kasvun olevan noin viidennes 2020–30-luvuilla. Ks. Honkatukia, J. & Vaittinen, R. (2022). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>

Työikäinen väestö vähenee vuoteen 2035 mennessä. Nykyisen 75 %:n työllisyysasteen vallitessa tuolloin työllisiä olisi 40 000 henkeä nykyistä vähemmän. 80 %:n työllisyysasteella puolestaan työllisiä olisi noin 125 000 henkeä nykyistä enemmän. Jopa 80 %:n työllisyysaste kuitenkin tarkoittaisi, että työvoiman tarjonta muille kuin sote-alalle jäisi varsin niukaksi.

Väestöennusteessa nettomaahanmuuton määräksi on arvioitu noin 15 000 henkeä vuodessa. Luku sisältää myös muuta kuin työperäistä maahanmuuttoa, esimerkiksi lapsia. Edellä mainitut seikat havainnollistavat, että jo varsin maltillisella sote-palveluiden tarpeen kasvulla päädytään mittaavan työperäisen maahanmuuton lisätarpeeseen. Haarukka on mittaluokaltaan 100 000–200 000 henkeä seuraavan 12 vuoden aikana. Tämä tarkoittaisi hyvin karkeasti nykyisen maahanmuuton määrän kaksinkertaistamista.

Sote-sektorin työvoimatarpeen kasvun hidastaminen, korkean, 80 %:n työllisyysasteen saavuttaminen ja työperäisen maahanmuuton kaksinkertaistaminen ovat kaikki hyvin haastavia tavoitteita. Epäonnistuminen yhdessä näistä tarkoittaisi, että kahdessa muussa olisi onnistuttava vielä paremmin.

#### 4. Työllisyysasteen tavoitteeksi asetetaan 80 % pitkällä aikavälillä.

Työllisyysaste on kehittynyt viime vuosina hyvin, mutta se on edelleen jäljessä muista pohjoismaista. Julkisen talouden tasapainottaminen ja työvoiman saatavuuden haasteet edellyttävät kuitenkin sangen korkeaa työllisyysastetta. Yksilön kannalta työ tuo hyvinvointia ja on paras lääke köyhyyden ehkäisyyn. Ehdotettu tavoite on hyvin vaativa, ja sen saavuttamiseksi tarvitaan laaja-alaisia ja samansuuntaisia toimia useilla politiikkaloilla ja hallinnonaloilla, muun muassa vero-, työvoima-, koulutus-, perhe- ja maahanmuuttopolitiikassa, sosiaaliturvassa sekä työ- ja toimintakyvyn edistämisessä. Osa tarvittavista toimista on poliittisesti vaikeita toteuttaa. Keinovalikoimassa tulee painottaa julkista taloutta vahvistavia vaihtoehtoja.



## 5. Työperäisen maahanmuuton määrä pyritään kaksinkertaistamaan koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartassa asetetun tavoitteen mukaisesti.

Suomi on maahanmuuttajien väestöosuudessa matkalla kohti eurooppalaista tasoa. Suomalaisessa yhteiskunnassa on syytä käydä maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen liittyvää arvokeskustelua. Kilpailemme työperäisistä maahanmuuttajista muiden maiden kanssa, joista monet ovat Suomea aktiivisempia tai lähtökohtaisesti houkuttelevampia. Ilman työperäisen maahanmuuton selvää kasvua on vaikeaa saada työvoimaa riittämään, mikä heikentää talouskasvua ja julkista taloutta. Suomessa pula erityisesti korkeasti koulutetuista työntekijöistä on OECD-maiden korkein.

Samoin kuin työllisyysasteen kohentamista myös koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa voidaan tehokkaasti edistää vain päättäväisin ja laaja-alaisin toimin osana talous-, elinkeino-, työllisyys-, innovaatio-, koulutus- ja kotoutumispolitiikkaa. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta vuodelle 2035<sup>14</sup> sisältää jo tärkeimmät toimet osaajien saatavuuden parantamiseksi. Siinä tavoitteeksi on asetettu työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistaminen. Uutena elementtinä tarvitaan kokonaisvaltainen maahanmuuttoliittinen ohjelma.

Tällä vaalikaudella on luotu valtiolliset ja paikalliset rakenteet osaajien houkuttelun ja rekrytoinnin tueksi sekä nopeutettu työ- ja opiskeluperusteisten lupien käsittelyajat kansainväliselle huipputasolle. Organisaatiouudistusten sijaan on tarpeen vahvistaa rakenteita ja palveluita vastaamaan kasvaviin tulijamääriin ja poistaa pullonkauloja. Myös muun kuin työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton osalta on keskeistä vauhdittaa kotoutumista ja integroitumista työmarkkinoille (ks. myös luku 4).

---

14 Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035 (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-666-2>

### 3 Vihreän siirtymän ratkaisut ilmasto- ja kasvupolitiikan keskiössä

Ilmastonmuutos ja luontokato ovat ihmiskunnan suurimpia haasteita.<sup>15</sup> Ilmasto- ja luontokriisiin vastaaminen vaatii vihreää siirtymää eli muutosta kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen eikä fossiilisiin polttoaineisiin (ks. kuvio 3). Talouden on toimittava ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin (ns. planetary health) sekä luonnonvarojen käytön kannalta kestävästi, ja fossiilisten energianlähteiden käytöstä on luovuttava nopeasti.

Vihreä siirtymä tarjoaa merkittäviä kasvu- ja vientimahdollisuuksia. Vihreän siirtymän investointitarpeet Suomessa ja maailmalla ovat mittakaavaltaan ja nopeudeltaan historiallisia. Suomalaisilla yrityksillä on hyvät mahdollisuudet menestyä muun muassa vihreän teknologian markkinoilla, mutta tarvitaan pääomaa, T&K-panostuksia sekä onnistumista tuotteistuksessa ja markkinoinnissa. Vienninedistämisen rakenteita voidaan kehittää huomioimaan vihreän siirtymän edistäminen entistä vahvemmin.

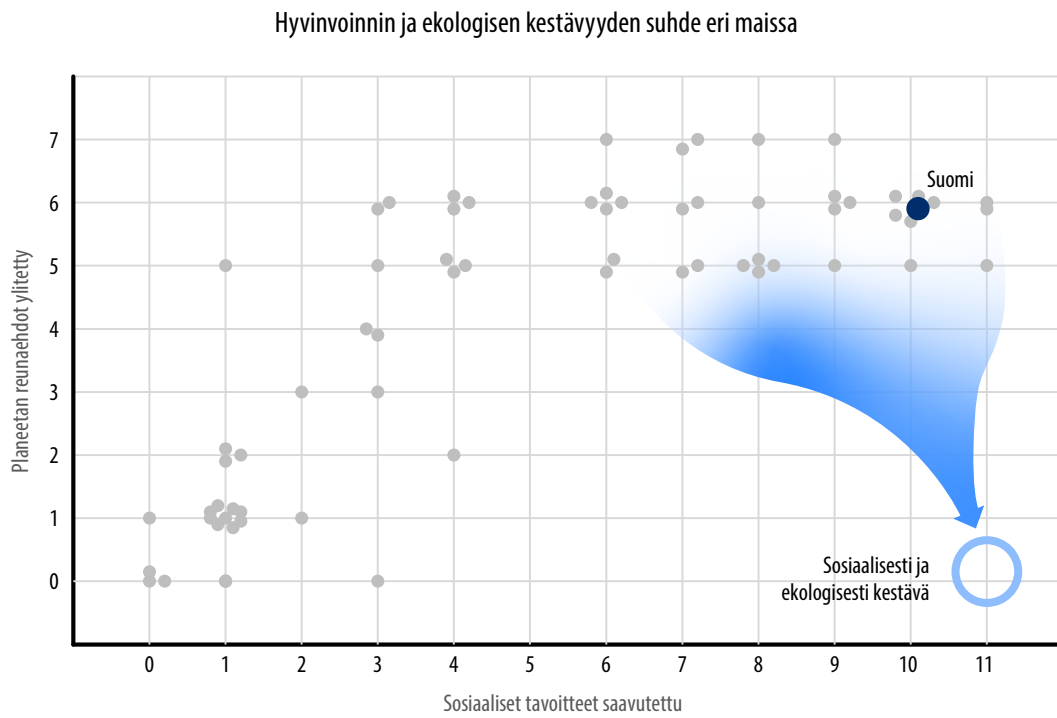
Vihreä siirtymä edellyttää taloudessa ja yhteiskunnassa kokonaisvaltaista muutosta, jolla on laajoja vaikutuksia. Vihreää siirtymää tulee valmistella vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa, jotta keinovalikoimassa voidaan paremmin huomioida vaikutuksia eri ihmisryhmiin. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmällä on mahdollista sekä ehkäistä että jälkepäin korvata siirtymän aiheuttamia lisääntyviä kustannuksia. Ratkaisut voivat edistää yhteiskunnan omavaraisuutta ja siten huoltovarmuutta, kokonaisturvallisuutta ja kriisinsietokykyä.

---

15 Global Risks Report (2022). <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/shareables/> 2021 Global Risks Outlook (2022). <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/visualized-a-global-risk-assessment-of-2021-and-beyond-1030001232>

**Kuvio 3.** Maailman maiden sosiaalinen ja ekologinen kestävyysaste.

Lähde: O'Neill ym. (2018) SYKE & SITRA.



Suomen ilmastolakiin on kirjattu, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Suomi on sitoutunut toimiin EU:n biodiversiteettistrategian ja YK:n uuden luontosopimuksen tavoitteiden mukaisesti luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi ja luonnon monimuotoisuuden kääntämiseksi elpymisuralle. Asetetuista tavoitteista on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni.

### 3.1 Hyödynnetään monipuolisesti kustannustehokkaimpia ohjauskeinoja

Ilmastotavoitteisiin johtava päästövähennyspolku on mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti valitsemalla sellaisia politiikkatoimia, jotka aiheuttavat taloudelle mahdollisimman vähän kustannuksia. Ilmastopäästöjen vähentämisessä kustannustehokkaita ohjauskeinoja ovat tuotannon päästöjä hinnoittelevat välineet, kuten päästökauppa ja verot sekä lainsäädäntö. Päästöjen hinnoittelun rinnalla voidaan käyttää vähäpäästöisen teknologian kehittämiseen ja käyttöönottoon suunnattuja tukia. Päästöjä on syytä säädellä suoraan tilanteissa, joissa päästöhaitta on huomattava ja joissa tehokkaampia ohjauskeinoja ei ole käytettävissä.

- Huolehditaan siitä, että julkisen sektorin politiikkatoimet (sääntely, ohjaus, luvitus, rahoitus, verotus, muut toimenpiteet) kokonaisuudessaan johdonmukaisesti edistävät ekosysteemien hyvää tilaa sekä luontopääoman ylläpitämistä ja kasvattamista.
- Jatketaan verojärjestelmän kehittämistä etenkin energiaverojärjestelmän ja kulutuksen verottamisen osalta.
- Selvitetään päästöjä ja nieluja hinnoittelevien ohjauskeinojen käytön edellytyksiä nielupolitiikassa.

### 3.2 Investoinnit ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin pääsemiseksi, luontokadon pysäyttämiseksi sekä vihreän siirtymän vauhdittamiseksi

Arviot investointitarpeista Suomessa vuosina 2022–2050 vaihtelevat yli 100 miljardista eurosta (3,3 miljardia euroa vuodessa) jopa 242 miljardin euron lisäinvestointeihin (8 miljardia euroa vuodessa).<sup>16</sup> Vihreän siirtymän edellyttämät investoinnit on rahoitettava pääosin yksityisistä lähteistä. Vihreän siirtymän rahoituksessa julkisen vallan ensisijainen tehtävä on kannustaa ja edistää yksityisten investointien ohjautumista kustannustehokkain ja johdonmukaisin keinoin. Investointeja harkitsevien yritysten kannalta tärkeitä ovat Suomen toimintaympäristön ennakoitavuus ja vakaus sekä säädösympäristön kannustavuus. Kiinnostus Suomeen suuntautuviin vihreisiin investointeihin on jo kasvussa.

---

16 Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmä: Loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:73. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-625-9>

- Arvioidaan, kuinka Suomessa voidaan hyödyntää olemassa olevia julkisen rahoituksen rakenteita ja instituutioita (ml. hallinnolliset prosessit ja luvitus) sekä muita ohjauskeinoja kanavoimaan rahoitusta systemaattisesti vihreän siirtymän edistämiseksi. Hyödynnetään strategisesti eri rahoituslähteitä ja riskinjakoinstrumentteja, joilla voidaan vivuttaa yksityistä rahoitusta kustannustehokkaasti ja vaikuttavalla tavalla.
- Ympäristölle haitallisia tai muutosta estäviä tukia suunnataan uudelleen vihreää siirtymää ja sosiaalista kestävyyttä tukeviksi. Asetetaan esimerkiksi kestävyyskriteerit ja tavoitteet julkisorganisaatioiden kanavoimaan yritysrahoitukseen ja tukiin hyödyntäen kansainvälisten mallien kokemuksia, jotta Suomessa yritysten toimintaympäristö kehittyi linjassa verrokkimaihin nähden.

### 3.3 Panostaminen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä osaamiseen

Parlamentaarinen TKI-työryhmä on esittänyt: ”TKI-toiminnassa ja sen suuntaamisessa ennakoitaan, tunnistetaan ja kiinnittäydään globaaleihin haasteisiin ja niiden avaamiin mahdollisuuksiin. Suomen on määrätietoisesti pyrittävä johtavaksi kestäväns tulevaisuuden tekijäksi kehittämällä systeemitason suunnittelu-, kehitys-, tutkimus- ja liiketoiminta-osaamista keskeisillä teknologia- ja osaamisalueilla, kuten esimerkiksi energia- ja ympäristöteknologiassa.”<sup>17</sup>

- Käynnistetään ohjelmia, jotka vauhdittavat murroksia muun muassa energiantuotannossa, liikenteessä, teollisuudessa, rakentamisessa ja ruokajärjestelmässä. Ohjelmiin tulee sisällyttää vaikutusarviointit, joissa arvioidaan niin etukäteen kuin jälkepäinkin toimien vaikutuksia esimerkiksi päästövähennyksiin, jalostusarvon kasvuun ja työllisyyteen.

<sup>17</sup> Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti (2021). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-516-0>

### 3.4 Kiertotalous vihreän siirtymän ytimessä

Keskeisenä ajurina ilmastonmuutoksessa ja luontokadossa on luonnonvarojen ylikulutus. Suomessa kulutetaan luonnonvaroja enemmän kuin verrokkimaissamme.<sup>18</sup> Tämä korostaa kiertotalousratkaisujen ja jalostusarvon lisäämisen merkitystä sekä TKI-panostusten kasvattamista. Materiaalien resurssiviisas käyttö ja kierrätys sekä sivuvirtojen hyödyntäminen tuovat kustannushyötyjä sekä vähentävät riippuvuutta uusiutumattomista raaka-aineista ja ulkomaisesta tuonnista.

Jotta vihreä siirtymä toteutuu, tulee vähemmästä tuottaa enemmän ja korkeamman arvonlisän tuotteita ja palveluita. Vihreä siirtymä edellyttää, että kiertotaloudesta tulee talouden valtavirtaa. Suomella on edellytykset saavuttaa Kiertotalousohjelman tavoitteet uusiutumattomien luonnonvarojen kotimaisen käytön vähentämiseksi vuoden 2015 tasolle sekä resurssituottavuuden ja kiertotalousasteen tuplaamiseksi vuoteen 2035 mennessä.<sup>19</sup> Pitkäaikaisena tavoitteena on Suomi, joka kykenee irrottamaan talouskasvun päästöistä ja resurssien ylikulutuksesta.

- Vähennetään raaka-aineiden ja materiaalien tarvetta muun muassa materiaali- ja energiatehokkuudella sekä jakamis- ja palvelumalleilla. Pidennetään materiaalien ja tuotteiden käyttöikää esimerkiksi uudelleenkäytöllä ja -valmistuksella, korjaamisella ja kierrätyksellä. Kehitetään sekä uudelleen suunnataan taloudellisia kannusteita ja ohjauskeinoja että informaatio-ohjausta, jotta ne tukevat luonnonvarojen säästeliästä käyttöä, vähentävät hiilidioksidipäästöjä, vahvistavat luonnon monimuotoisuutta sekä edistävät kiertotalouden palvelumallien ja digitaalisten infrastruktuurien yleistymistä.
- Lisätään vähähiilisiä kiertotalousratkaisuja muun muassa julkisen sektorin rakentamisessa, energia- ja infrastruktuurihankkeissa sekä palveluiden hankinnoissa.

18 Pirtonen, H. (2022). <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/suomi-kuluttaa-luonnonmateriaalejaan-huomattavasti-enemman-kuin-muut-eu-maat-materiaalitulinpito-kuvaa-luonnon-hyodyntamista/>

19 Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta (2021). <https://ym.fi/kiertotalousohjelma>

## 4 Yhdenvertaisuuden ja demokratian vahvistaminen

Suurella osalla suomalaisista menee hyvin, mutta kaikilla ei. Taloudellinen tilanne (tulot ja varallisuus), elämänlaatu (mm. terveys ja koettu hyvinvointi), yhteiskunnallinen osallistuminen ja usko tulevaisuuteen korreloivat yksilöiden elämäntilanteissa keskenään – vaikeudet usein kasaantuvat. Talouskasvun ja korkean työllisyyden edellytykset ovat hyvinvoivat ja toimintakykyiset kansalaiset.

Kriisit ja muutokset kansainvälisessä toimintaympäristössämme, paineet julkisen talouden tasapainottamiseksi sekä vihreän siirtymän kustannukset haastavat entisestään hyvinvointivaltion ylläpidon edellytyksiä. Ajankohtainen kysymys on elinkustannusten nousu. Eriarvoisuuden ehkäisyssä on oleellista arvioida päätösten ja toimien vaikutuksia eri ihmisryhmiin, erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin, jotta kielteisiä vaikutuksia voidaan lievittää.

Yksilön kannalta työ tuo hyvinvointia ja on paras lääke köyhyyden ehkäisyyn. Keskeisiä ovat hyvä koulutus, korkea työllisyysaste sekä luottamus siihen, että heikoimmista pidetään huolta. Julkisen vallan toimia toteutetaan julkisen talouden kantokyvyn rajoissa. Väestöryhmien välisen ja alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen on tärkeää erityisesti terveyden, turvallisuuden ja toimivan demokratian sekä yhteiskunnallisen luottamuksen näkökulmista.

Toimiva oikeusvaltio on keskeinen edellytys kansalaisten oikeuksien toteutumiselle, demokratialle ja vakaalle taloudelliselle toiminnalle. Vakaassa ja toimivassa demokratiassa on vapaat ja rehelliset vaalit, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja kansalaiset luottavat sekä osallistuvat päätöksentekoon. Demokratian toimivuutta ja informaatiovaikuttamisen vastustuskykyä edistävät myös eriarvoisuuden torjunta ja hyvä koulutustaso. Vapaa ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta lisää hyvinvointia ja auttaa pitämään kaikki yhteiskunnassa mukana.

Korkean työllisyysasteen tavoittelun tulisi olla keskeistä sosiaaliturvajärjestelmää ja palvelujärjestelmää koskevissa muutoksissa. Lisäksi tarvitaan muutoksia muun muassa verotukseen ja räätälöityä tukea.

## 4.1 Vakaa demokratia vahvistaa kriisinkestävyyttä

Toimiva demokratia luo edellytyksiä yhteiskunnan vakaudelle, kriisinkestävyydelle ja siten myös talouskasvulle. Demokratiapolitiikkaa tulee kehittää pitkäjänteisesti ja poikkihallinnollisesti yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Eriarvoistumisen torjumiseksi olennaista on vahvistaa lähidemokratiaa ja arjen osallisuutta sekä tukea eri väestöryhmien, erityisesti nuorten, valmiuksia osallistua demokraattiseen päätöksentekoon yhdenvertaisesti. Uudenlaisten osallistumisen kanavien ja demokratia-innovaatioiden sekä digitaalisten osallistumisen muotojen kehittämiseen tulee panostaa.

Kansalaisten luottamusta viranomaisiin tulee vahvistaa jatkamalla työtä hallinnon avoimuuden eteen ja korruptiota vastaan. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset ja autonomia on turvattava, ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä kysymyksissä tulee johdonmukaisesti edistää.

## 4.2 Eriarvoistumista tulee ennaltaehkäistä

Eriarvoistumista tulee ehkäistä vahvistamalla heikommassa asemassa olevien mahdollisuuksia selviytyä vaikeista elämäntilanteista. Ihmisten yleinen hyvinvoinnin ja terveyden taso on jatkuvasti kohentunut Suomessa, mutta niiden jakautuminen väestössä on yhä eriarvoisempaa. Se näkyy esimerkiksi tuloeroissa, terveydessä, syrjäytymisessä, hyvinvoinnin ja elämään tyytyväisyyden kokemuksissa, koulutuksessa ja uskossa tulevaisuuteen. Ennaltaehkäisyn näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että kuntiin jäävät tehtävät, kuten sivistys-, koulutus-, ympäristö-, asumis- ja työelämäpalvelut ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sekä hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveystoimen palvelut toimivat hyvin yhteen ja muodostavat etuuksien kanssa toimivan kokonaisuuden. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyönä on oleellista. Korkea työllisyysaste edellyttää työ- ja toimintakyvyn tukemista.

Sosiaalisen liikkuvuuden kehityssuunta on Suomessa kääntynyt huonoon suuntaan. Työttömyyden, huono-osaisuuden ja matalan koulutuksen periytyvyyttä voidaan torjua laajapohjaisella varhaiskasvatuksella, toisen asteen koulutuksella ja korkeakoulutuksen merkittävällä laajentamisella.

Eriarvoisuutta voidaan ehkäistä usein yhteiskunnallisen osallistamisen ja yhteisöjen avulla. Kansallisen päätöksenteon rinnalla tarvitaan myös alueellisia ja paikallisia ratkaisuja ja näiden yhteistyötä, jotta eriarvoistuminen vähenee. Kolmas ja yksityinen sektori ovat tärkeässä roolissa.



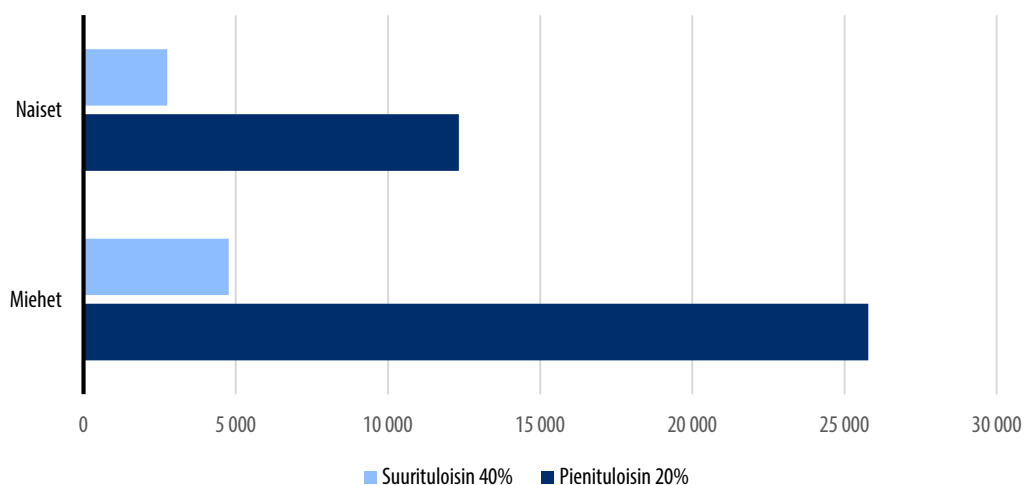
Sosiaalista segregaatiota ehkäistään tuottamalla tarpeita vastaavaa asumista sekä kehittämällä kaupunkisuunnittelua ja lähiympäristöjen laatua. Tämä on keskeinen kaupunkipolitiikan linjakysymys ja kytkeytyy erityisesti maahanmuuttoon. MAL-sopimuksia tulisi käyttää entistä aktiivisemmin kestävästä yhdyskuntarakenteesta ja liikkumisesta sekä segregaatiokehityksen torjumiseksi. Lisäksi niin sanotun varjolyhteiskunnan torjuntaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

### 4.3 Etuuksien ja palveluiden kannustava kohdennus niitä tarvitseville

Merkittävä osa etuuksista on universaaleja. Eriarvoisuuden vähentämisessä oleellista on tukea henkilöitä, jotka hyötyvät siitä eniten. Tarveperustainen kohdennus on tehokkaampaa ja edistää osallisuutta, työkykyä sekä työllisyyttä. Taloudellinen eriarvoisuus vaikuttaa merkittäväällä tavalla jopa elinikään (ks. kuvio 4).

Väestön ikääntyessä palvelutarve kasvaa. Sitä voidaan kuitenkin vähentää ennaltaehkäisevin toimin, ja erityisen tehokkaita ovat toimet, jotka on kohdennettu eniten tarvitseville. Myös ikääntyvien osallistumismahdollisuudet tulee turvata muuttuvassa yhteiskunnassa esimerkiksi digitalisaation kehittyessä. Maahan muuttaneet ovat toinen esimerkki ihmisryhmästä, johon kuuluu kohdennettua tukea tarpeessa olevia. Osallisuuden vahvistamiseksi esimerkiksi maahan muuttaneet äidit olisi tärkeä saada työelämään ja heidän lapsensa varhaiskasvatukseen piiriin.

**Kuvio 4.** Kaikkien kuolemansyiden vuoksi menetetyt elinvuodet (PYLL) yhteensä ikävälillä 25–80 vuotta 100 000 vastaavan ikäistä asukasta kohden vuosina 2018–2020 tuloryhmän mukaan. Lähde: THL, Sotkanet



## 5 Suomen turvallisuus ja kriisinkestävyys

Venäjän hyökkäyssota heikentää kansainvälistä turvallisuutta ja vaikuttaa Suomen turvallisuuteen perusteellisesti ja pitkäkestoisesti. Tilanne on vakava ja vaikeasti ennakoitava. Siihen vaikuttavat Venäjän hyökkäyssodan lisäksi laajat globaalit kehityskulut, kuten väestönkasvu, suurvaltakilpailu sekä epävakaat olosuhteet monilla alueilla muun muassa ilmastonmuutoksen vuoksi.

Globaalit kehityskulut ja tapahtumat vaikuttavat nopeasti myös Suomeen. Suurvaltasuhteet ja niihin liittyvät jännitteet tekevät toimintaympäristöstämme epävarman ja sisältävät riskin laajempaan globaaliin konfliktiin. Suomen hyvinvointi rakentuu viennille ja avoimelle maailmantaloudelle, jota geopoliittiset jännitteet varjostavat. Suomella on keskeinen intressi vaikuttaa siihen, että maailmantalous pysyy avoimena ja vapaakauppa vahvistuu. Turbulentissa ympäristössä on tärkeää ylläpitää kykyä seurata ja ennakoida syntyviä vaikutuksia Suomen näkökulmasta ja toimia aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla. Suomen turvallisuutta ja kriisinkestävyyttä on vahvistettava kehittämällä varautumista ja valmiutta. Sotilaallinen maanpuolustus ja sisäinen turvallisuus vaativat kasvavaa huomioita. Kokonaisturvallisuus ja hyvinvoiva yhteiskunta luovat perustan yhteiskunnan kriisinkestävyydelle.

Pitkäkestoiset ja päällekkäiset kriisit sekä laaja-alainen vaikuttaminen ovat erityisiä haasteita yhteiskunnan kriisinkestävyydelle. Suomessa varautuminen on hyvää, ja olemme määrätietoisesti tehneet turvallisuuden kannalta tarvittavia päätöksiä, joista osoituksena on esimerkiksi Nato-jäsenyyden hakeminen.

### 5.1 Suomi aktiivisena kansainvälisenä toimijana

Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä vahvistaakseen kansainvälistä vakautta sekä Suomen turvallisuutta, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, kestävästä kehitystä, ilmasto- ja ympäristötavoitteita ja sääntöpohjaista järjestelmää. Kansainvälisessä yhteistyössä Suomi varautuu laaja-alaisesti erityyppisiin turvallisuushkiin ja -haasteisiin. Suomen kohtaamat ongelmat alkavat usein kaukana omilta rajoilta, joten niiden havainnointi sekä niihin vaikuttaminen edellyttävät kansainvälistä yhteistyötä ja Suomen ulkopoliittista toimintakykyä.

Venäjän asettama haaste Suomen ja Euroopan turvallisuudelle on pitkäaikainen ja kokonaisvaltainen eikä rajoitu sen hyökkäyssotaan Ukrainassa. Venäjä tulee pysymään Suomen ja Euroopan naapurimaana ja resursseiltaan merkittävänä globaalin järjestelmän toimijana, mikä vaikuttaa Suomen ja Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin ja globaalien kestävyyskriisien kehittymiseen myös tulevaisuudessa. Suomi vastaa myös Venäjän asettamiin haasteisiin ennen kaikkea toimimalla EU:n ja Naton yhtenäisyyden ja toimintakyvyn vahvistamiseksi. Nato-jäsenyyden myötä Suomelle avautuu uusia mahdollisuuksia ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön syventämiseksi Yhdysvaltojen sekä erityisesti Ruotsin ja Norjan kanssa.

Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö ovat välineitä, joilla voidaan vakauttaa turvallisuuden kannalta olennaista kehitystä tukemalla taloudellista, ekologista ja sosiaalista kehitystä, hyvää hallintoa, väestönkasvun hillintää ja kohtuullisia elinolosuhteita kehitysmaissa. Mittavat globaalit kehityshaasteet edellyttävät keinoja, joilla yksityistä pääomaa ja yksityistä sektoria saadaan vahvemmin mukaan kehitysmaiden talouksien kehittämiseen. Näin luodaan osaltaan myös pohjaa kaupallis-taloudellisten etujemme edistämiseen nousuvilla markkinoilla.

## 5.2 Kriisinkestävydestä ja puolustuksesta on huolehdittava

Perusta häiriö- ja poikkeusolojen toiminnoille luodaan normaaliolojen aikana kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti. Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutospainetta kansallinen turvallisuus vaatii kokonaisvaltaista tarkastelua. Uhat sijoittuvat yhä useamman eri hallinnonalan vastuulle, mikä korostaa kykyä yhteensovittaa valmisteluja ja toimia. Koko yhteiskunnan kriisinsietokykyä, varautumista, jatkuvuuden hallintaa sekä kykyä johtaa ja tehdä päätöksiä nopeasti kehittyvissä kriisitilanteissa on jatkuvasti vahvistettava. Koronakriisi ja Venäjän hyökkäyssota ovat entisestään korostaneet myös paikallisten ja alueellisten yhteistyörakenteiden toimivuutta sekä toimialat ja sektorit ylittävän tilannekuvan merkitystä kriisijohtamisessa. Kansallisen varautumisen lisäksi tulee tehostaa kansainvälistä monen- ja kahdenvälistä resilienssi- ja varautumisyhteistyötä.

Huoltovarmuutta, kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuutta ja väestönsuojelua on kehitettävä vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Yksityinen sektori on yhä merkittävämpi osa kriisinkestävyttä sekä talouden näkökulmasta että osana kriittistä infrastruktuuria. Myös kansalaisyhteiskunnan sekä yksilön ja yhteisöjen omaehtoisen varautumisen ja toimintakyvyn merkitys kasvaa. On tärkeää vahvistaa eri väestöryhmien

tietämystä kokonaisturvallisuudesta. Vapaan ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan merkitys on demokratian sekä yhteiskunnallisen kriisinkestävyuden ja luottamuksen kannalta keskeinen.

Muutos Suomen turvallisuusratkaisussa, Suomen Nato-jäsenyys, vaikuttaa maamme ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Erityisesti sillä on vaikutusta puolustuspolitiikkaan, kun Suomen puolustus integroidaan osaksi Naton yhteistä puolustusta. Naton jäsenmaana Suomi jakaa liittokunnan yhteiseen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvät vastuut ja hyödyt. Suomen Nato-jäsenyys vaikuttaa muun muassa puolustuksen resurssitasoon: Naton asettama pitkäjänteinen vähintään 2 prosentin BKT-osuuden tavoitetaso edellyttää seuraavalta hallitukselta poliittisia päätöksiä. Nato-jäsenyyden rinnalla Suomen kehittyvä kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli ja kokonaismaanpuolustuksen periaate ovat keskeinen osa yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja osa puolustuksen pidäkettä.

### 5.3 Sisäinen turvallisuus ja hyvinvoiva luottamusyhteiskunta luovat perustan kriisinkestävyydelle

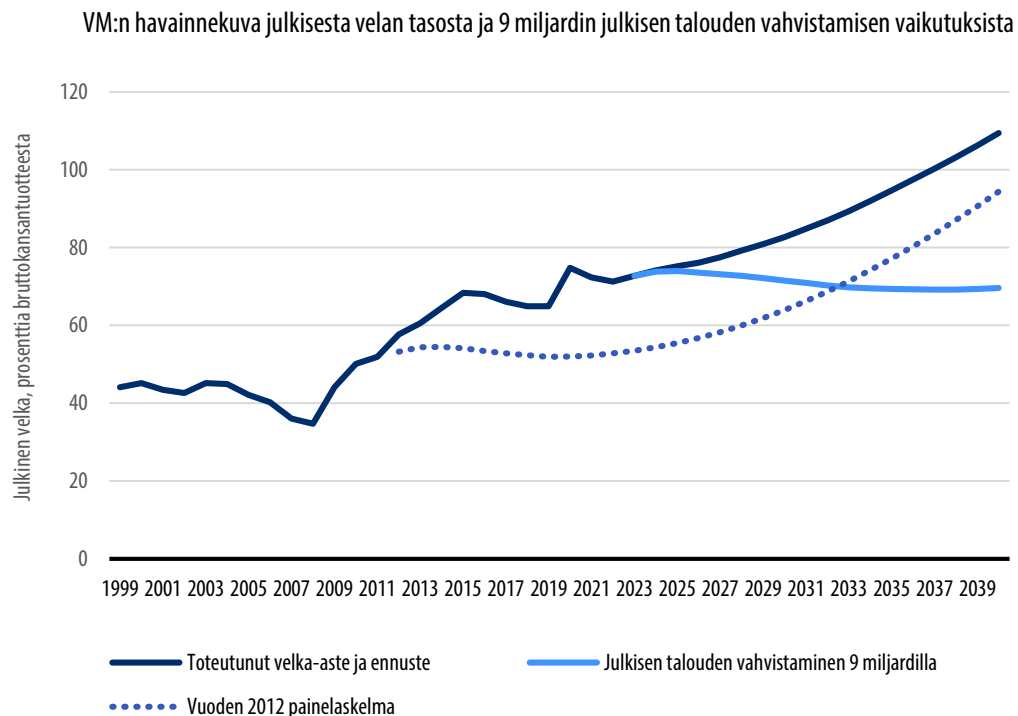
Sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan hyvin toimivat turvallisuus- ja pelastusviranomaiset, joilla on tilanteeseen nähden ajantasaiset toimivaltuudet ja toimintakyky. Sisäinen turvallisuus ja hyvä turvallisuudentunne luovat edellytykset ja kyvyn myös ulkoisen turvallisuuden kriiseistä selviämiseksi. Oleellista on eriarvoisuuden, segregaaation ja polarisaation vähentäminen sekä osallisuuden lisääminen. Suomalaisten erinomainen medialukutaito sekä korkea sivistystaso auttavat meitä monessa. Kun viranomaiset kertovat toiminnastaan avoimesti ja oikea-aikaisesti, vahvistetaan luottamusta viranomaisten ja oikeusvaltion toimivuuteen.

Väkivaltaa tulee ehkäistä kaikilla yhteiskunnan alueilla. Tähän sisältyvät jengiytymisen ja sukupuolittuneen väkivallan ehkäiseminen. Ennaltaehkäisyn lisäksi on tarkasteltava mahdollisia muita vaikuttavia toimia ja selvitettävä nykyisten seuraamusjärjestelmien toimivuutta muuttuvissa oloissa. On huolehdittava toimivasta viranomais- ja oikeusturva-järjestelmästä sekä kansalaisten luottamuksesta siihen. Myös sosiaali- ja terveyspalvelut tukevat väestön henkistä kriisinkestävyyttä ja ylläpitävät sisäistä turvallisuutta. Vahva ja eheä yhteiskunta nostaa kynnyistä vaikuttaa suomalaiseen yhteiskuntaan.

## 6 Julkisen talouden tasapainottaminen

Suomen BKT:n kasvu on jäänyt jälkeen pohjoismaisista verrokeista. Suomi on onnistunut eliniän merkittävässä pidentämisessä. Ikäluokkien pieneneminen ja väestön vanheneminen heikentävät talouskasvua ja rasittavat julkista taloutta kasvavasti. Vihreä siirtymä ja ilmasto- ja luontokriiseihin vastaaminen tuovat lyhyellä aikavälillä paineita julkiseen talouteen. Finanssipoliittista liikkumatilaa on ylipäättäänkin tarpeen varmistaa strategiaan tarpeisiin. Korkotason normalisoituessa julkisen velan hoitokulut tulevat nousemaan. Valtion takaukset ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen korkealla tasolla. Kestävyyssvajeen suuruudeksi on arvioitu noin 9 miljardia euroa (kuvio 5).

**Kuvio 5.** Julkisen velan painelaskelma. Lähde: Tilastokeskus, VM.



Julkisen talouden tasapainottaminen on hyvin vaativa ja kunnianhimoinen tavoite, joka edellyttää lukuisten eri toimien yhdistelmää. Keinovalikoiman painotus ja ajoitus ovat osa poliittista harkintaa.

### **1. Julkisen talouden ohjousjärjestelmää on tarpeen kehittää.**

Hallitus linjaa julkisen talouden rahoitusasematavoitteen eli tavoitteen tulojen ja menojen erotukselle vaalikauden pituiseksi ajanjaksoksi. Kehysjärjestelmää pidetään jatkossakin hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon keskeisenä työkaluna. Hallitusohjelmaan sisällytetään kriisimekanismi.

## **6.1 Tulojen lisääminen ja kasvupolitiikka**

### **2. Onnistunut kasvupolitiikka keventää sopeutustarvetta pitkällä aikavälillä.**

Keskipitkän aikavälin kasvupotentiaali on vaimea, ja julkista taloutta vahvistavia kasvu-toimia on rajallinen määrä. Toimien vaikutukset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä. Vaikka talouskasvusta ei voida olettaa löytyvän julkista taloutta pelastavaa hopealuotia, on määrätietoinen talouskasvun edellytyksiä kohentava politiikka kriittisen tärkeää (ks. luku 2). Lyhyen aikavälin sopeutustarve on katettava seuraavilla keinoilla.

### **3. Kehitetään verojärjestelmää.**

Suomen kokonaisveroaste on OECD-maiden kärkijoukoissa muiden pohjoismaiden kanssa mutta hieman alhaisempi kuin esimerkiksi Tanskassa.<sup>20</sup> Suomen verotuksen rakenteessa on mahdollisuuksia tehokkuutta parantavaan verorasituksen uudelleen kohdentamiseen. Veropolitiikassa tärkeitä ovat tiiviit ja laajat veropohjat sekä pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus. Alkuvuonna 2023 valmistuva verokartoitus on seuraavan hallituksen käytettävissä.

---

20 OECD (2020). <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

#### 4. Harkitaan erilaisten maksujen käyttöä.

Harkittavia kohteita, joihin maksut voisivat soveltua, on useita. Valtion eri toiminnoissa on mahdollista lisätä kustannusvastaavuutta. Maksujen osalta on kriittisen tärkeää huomioida riski eriarvoisuuden kasvamiseen. Haittaverotusta ja haittamaksuja sekä laajemmin saastuttaja maksaa -periaatetta on myös mahdollista lisätä.

## 6.2 Kustannusten karsiminen

#### 5. Menosopeutus on harkittava tarkoin.

Menosopeutus, sen ajoitus ja kohdentuminen on harkittava huolellisesti siten, että se ei leikkaa kasvun mahdollisuuksia tai siirrä kustannuksia toisiin palveluihin, etuuksiin tai myöhempään ajankohtaan. Säästöjen kohdentamisessa on myös arvioitava, mitkä ovat julkisen sektorin ydintehtävät.

Alkuvuonna 2023 valmistuvan meno- ja rakennekartoituksen tulokset ovat hallituksen käytettävissä. Meno- ja rakennekartoituksia hyödynnetään tulevaisuudessa pysyvämmiin osana julkisen talouden työkalupakkia.

Kustannusten karsimista tasaisen leikkaamisen menetelmällä on harjoitettu useiden vaalikausien ajan. Arviomme on, että tarvitaan myös kohdennettuja leikkauksia yleisen kulujen pienentämisen sijaan.

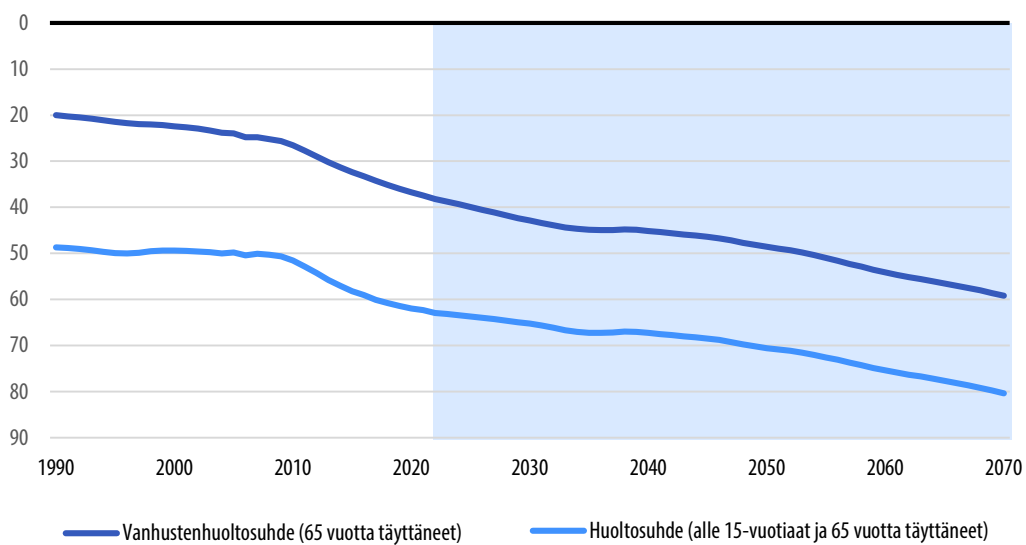
#### 6. Työuria pidennetään alusta, lopusta ja keskeltä.

Työllisyyttä parantavilla rakenteellisilla uudistuksilla voidaan vahvistaa myös julkista taloutta. Tätä aihepiiriä käsitellään pidemmin talouskasvun edellytystekijöiden vahvistamista koskevassa luvussa.

## 7. Lisätään julkisen toiminnan tuloksellisuutta tai tuottavuutta.

Suomen julkishallinnon on kansainvälisissä vertailuissa arvioitu olevan jo nykyisellään sangen tehokas<sup>21</sup>, mutta parantamisen varaa on vielä. Keskeinen näkökulma on kustannusten kasvun hillintä – se, ettei julkisen talouden kestävyys heikkenisi entisestään.

**Kuvio 6.** Huoltosuhteen kehitys ja ennustelaskelma vuoteen 2070 asti. Lähde: Tilastokeskus, VM.



Sote-uudistuksen toimeenpanovaiheen onnistuminen on kriittisessä roolissa julkisen talouden kestävyden kannalta. Sote-palvelujen kustannusten kasvun hillintä ja hyvinvointialueiden talouden pysyminen laskennallisen rahoitusmallin puitteissa ovat kaksi keskeistä näkökulmaa.

Julkisen hallinnon tilatehokkuuden parantamisessa on myös potentiaalia 2020-luvun aikana.

21 Euroopan komissio (2014). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_526](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_526) Myös uudemmat tarkastelut ovat tukeneet samaa johtopäätöstä, ks. esim. *Worldwide Governance Indicators* (2022). <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>; KDZ (2021). *Cost and Effectiveness of Public Administration in Europe* | KDZ – Centre for public administration research



Kuntien tehtäviä ja lukumäärää on syytä arvioida. Kuntien eriytymiskehitys (Helsinki ja Manner-Suomen vähäväkisimmän kunnan Luhangan tilanteet ovat keskenään hyvin erilaisia) kyseenalaistaa mahdollisuuden jatkaa yhtenäiskuntamalliin pohjautuvalla linjalla kansallisessa kuntapolitiikassa. Yhtenäiskuntamallista irtautumista olisi mahdollista edistää vaiheittain kokeilemalla sitä esimerkiksi tehtäväkohtaisesti tai alueellisten tarpeiden mukaisesti. Tehtävien eriyttäminen voisi olla tarkoituksenmukainen tapa edetä myös kaupunkien erityisroolin tunnistamisessa ja kehittämisessä. Vaihtoehtoisesti kuntien lukumäärää olisi syytä vähentää alkavalla vaalikaudella. Sote-uudistuksen myötä myös valtion aluehallinnon kehittämistä on tarpeen tarkastella.

Digitalisaatio vaatii lyhyellä aikavälillä investointi- ja ylläpitokustannuksia, mutta pitkällä aikavälillä se on välttämätöntä kustannusten hallinnan ja julkisten palveluiden tehokkuuden vuoksi. Tehtävien automatisointi voi myös osittain helpottaa julkisten palveluiden henkilöstöpulaa, jonka on arvioitu syvenevän lähivuosina.

### ***Covid-19-epidemia ja palveluvelka***

Covid-19-epidemian ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöpulan vuoksi on kertynyt merkittävää hoito-, kuntoutus- ja palveluvelkaa, jonka tehokas purkaminen on välttämätöntä, jotta pitkäkestoisilta kustannusvaikutuksilta voidaan välttyä. Tilanteen korjaaminen vie vuosia. Velan purkuun ja tasapainon ylläpitoon tehtävät toimet sekä käytettävä resurssi tulee kohdentaa ja käyttää niin, että samalla kehitetään palvelujärjestelmän tuottavuutta ja edistetään sen pysyvää resilienssiä. Hoito- ja palveluvelan tarkan euromääräisen arvion laatiminen on vaikeaa.

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-831-4 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF